

米生産調整政策による流通数量調整の効果

小池(相原)晴伴

The Effect of Rice Production Adjustment Policy

Harutomo KOIKE-AIHARA

酪農学園大学紀要 別刷 第32巻 第1号

Reprinted from

”Journal of Rakuno Gakuen University” Vol.32, No.1 (2007)

米生産調整政策による流通数量調整の効果

小池（相原）晴伴*

The Effect of Rice Production Adjustment Policy

Harutomo KOIKE-AIHARA*
(June 2007)

はじめに

2004 年 4 月に施行された改正食糧法によって、米の市場制度は大きく変更された。

1996～2003 年度の旧食糧法^(注1)の下では、生産調整による事前の生産量抑制に加え、政府による買入れ・売渡し、自主流通計画の策定、調整保管など流通数量調整の仕組みがあった。生産調整の方式は、国、都道府県、市町村という行政ルートを通して、生産調整面積を配分するというものであった。

2004 年度以降の改正食糧法の下では、生産者・農協による主体的な生産調整が目指され、作況超過米を主食用以外に販売する方式に変更された。また、流通規制が緩和され、自主流通計画や調整保管が廃止された。生産調整においては、生産目標数量を配分する方式となった。

こうした制度変更によって、米市場はいっそう不安定なものとなった。旧食糧法下での制度は、政府が計画的な流通を図ろうとしたのにもかかわらず、計画外流通米を認めるなど、不整合な点があった。しかし、生産段階での調整と流通段階での調整を組み合わせていたという意味で、需給調整の体系性を備えていた。しかし、改正食糧法においては、全体需給の調整において、流通段階での需給調整の仕組みが不十分なまま、生産調整に大きな比重がおかれている。

そこで本論文では、旧食糧法下における需給調整方式の具体的な状況を整理した上で、生産調整政策による流通数量調整の意義と限界を明らかにすることを課題とする。

1. 全体需給における計画と実績とのギャップ

1) 基本計画の説明

まず、米の需給動向について確認しておく。図1のように、旧食糧法が施行される直前の1995年度末の持越在庫量は161万tであり、過剰は発生していなかった。しかし、食糧法が施行されて以降、96年度末の持越在庫量は294万tに増加し、ピークの97年度末には362万tにも達した。その後、持越在庫量は減少したが、200万t前後と過剰傾向で推移し、過剰は2003年産の不作で解消するまで続いた。

そこで、持越在庫量の過剰が生じた要因を明らかにするために、政府が策定した「米穀の需給及び価格の安定に関する基本計画」（以下、「基本計画」と略す）における計画と実績とを比較する。

表1は、「基本計画」の全体需給における計画と実績をみたものである。「基本計画」は毎年度3月に策定され、当年度、および翌年度の2か年の需給見通しが発表されていた。したがって、ある年度の需給見通しは、前年度、および当年度の2回出される。表1において、「計画」については、期首在庫量・生産量・需要量（前年度）・持越在庫量は、いずれも前年度に策定された計画における見通しの数値である。また、「実績」については、期首在庫量（＝前年度の持越在庫量）・生産量は、当年度に策定された計画の見通しの数値であり、策定される3月には実績として確定したものである。なお、需要量については、供給量（生産量＋外国産米）から持越在庫量を引いて算出した。

また、「ギャップ」については、「実績」の数量から「計画」の数量を差し引いたものである。したがって、持越在庫量の実績が計画を上回る要因は、期首

* 酪農学園大学酪農学部農業経済学科農畜産物市場論研究室

Agricultural and Livestock Product Marketing, Department of Agricultural Economics, Faculty of Dairy Science, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

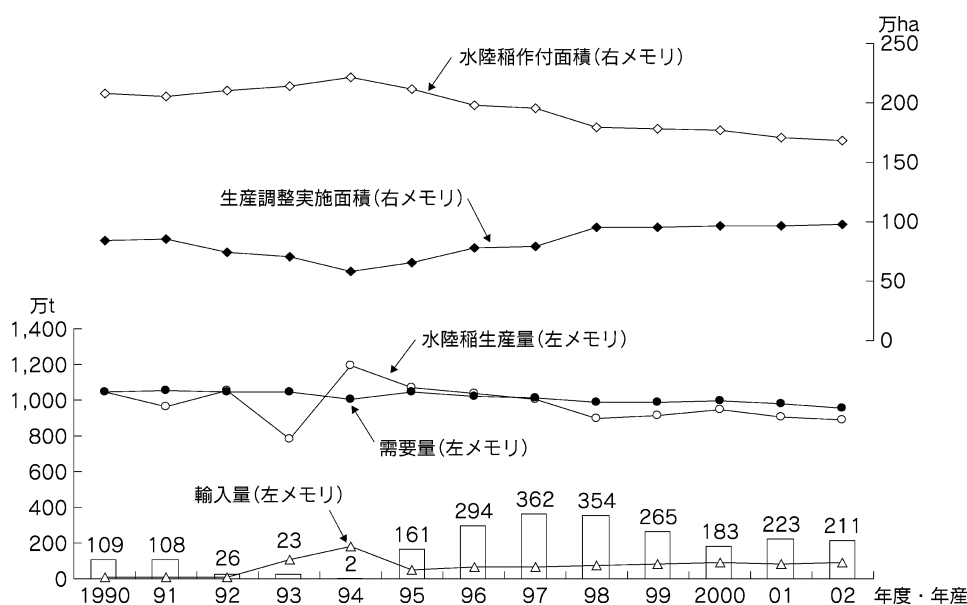


図1 米の需給動向

資料：農林水産省『作物統計』，同『米価に関する資料』，同『食料需給表』，同『米穀の管理に関する基本計画』，同『米穀の需給及び価格の安定に関する基本計画』。

注1：需要量は国内消費仕向量であり，過剰米処理に伴う飼料用の政府売却数量を含む。

2：在庫量は各年10月末現在の数値であり，外国産米を含む。

表1 「基本計画」における米需給の計画と実績（全体需給）

(単位：万 t)

米穀年度	年産	1995 1994	1996 1995	1997 1996	1998 1997	1999 1998	2000 1999	2001 2000	2002 2001	2003 2002
作況指数		109	102	105	102	98	101	104	103	101
計画	期首在庫量	10	175	230	305	380	271	229	194	194
	生産量	1,058	1,010	977	978	898	902	919	894	900
	需要量(前年度)	993	985	1,050	1,060	1,052	1,046	1,031	1,031	1,001
	需要量(当年度)	978	1,049	1,072	1,044	1,047	1,026	1,031	1,001	971
	持越在庫量	65	200	205	285	294	199	194	134	170
実績	期首在庫量	2	161	294	362	354	265	183	223	211
	生産量	1,161	1,075	1,032	1,002	896	918	949	906	889
	需要量	992	985	1,015	1,070	1,053	1,072	1,002	984	...
	持越在庫量	161	294	362	354	265	183	223	211	...
ギャップ	期首在庫量	▲ 8	▲ 14	64	57	▲ 26	▲ 6	▲ 46	29	17
	生産量	103	65	55	24	▲ 2	16	30	12	▲ 11
	需要量	▲ 1	0	▲ 35	10	1	26	▲ 29	▲ 47	...
	持越在庫量	96	94	157	69	▲ 29	▲ 16	29	77	...

資料：農林水産省『作物統計』，同『米穀の需給及び価格の安定に関する基本計画』。

注1：「計画」については，「需要量（当年度）」のみ当年度における見通し，それ以外は前年度における見通しの数値。

2：「実績」については，期首在庫量・生産量は当年度の見通し，持越在庫量は翌年度における見通しの数値。これらの数値は「基本計画」策定時点で実績が確定している数値である。

3：在庫量で幅があるものは中間の値を取り，需要量は供給量－持越在庫量で算出。

4：ギャップは，実績－計画。

5：持越在庫量の実績については，下記の通り。

1996年度において，計画になく実績にある外国産米43万tの影響によるものを含む。

2001年度において，在庫調整による供給増16万tの影響によるものを含む。

2002年度において，生産オーバー分の配合飼料用処理11万tを含まない。

6：2003年度の「…」は，制度変更のため11月末の数値がとれない。

7：持越在庫量は10月末の数値である。

在庫量と生産量については実績が計画を上回ること（表中では無印）であり、需要量については実績が計画を下回ること（表中では▲）である。持越在庫量のギャップは、これら3つの要因、すなわち期首在庫量、生産量、需要量のギャップを合計したものとなる。なお、期首在庫量のギャップは、前年度における期末在庫量のギャップであり、「計画」の「需要量（当年度）」と、「実績」の「需要量」とのギャップとなる。

なお、外国産米については、1996年度の計画には組み込まれていなかった43万tが実績には入っており、これが持越在庫量の過剰を引き起こした要因の一つであった。しかし、それ以降の年度においては、計画と実績の数値が一致するため、ギャップとして表面的には出てこない。

2) 分 析

持越在庫量の実績は、1999年度、2000年度以外は、計画を上回っている。とくに、食糧法下の最終年度である1995年度の96万t、食糧法施行の初年度である96年度の94万t、翌97年度の157万tが多い。

こうした計画と実績のギャップの要因の一つは、豊作によって、生産量の実績が計画を大きく上回ったことである。そのギャップの数量は、1995年度の103万t、96年度で65万t、97年度で55万tと大きい。その後も、1998年度で24万t、2001年度で30万tとなっている。

要因の二つめは、需要量のギャップである。たとえば、ピークの1997年度は、期首在庫量が64万tも上回っていたのに加え、需要量は35万tも下回り、実に157万tもの持越在庫量のギャップが発生した。また、2001年度、02年度における需要量の実績も計画を下回っている。

以上のように、持越在庫量の計画オーバーの要因として、豊作による生産量の過剰に加え、需要量の落ち込み、あるいは、政府が需要量を正確に見通すことができず、過大な計画を立ててしまったことが指摘できる。なおこうしたことは、改正食糧法において、各産地がその産米に対する需要量を正しく設定できるかという問題があることを示唆している。

3) 生産調整による稲作付面積抑制の効果

つぎに、生産量を抑制するために、適正な生産調整目標面積が設定されていたかを検討する。表2は、「基本計画」から算出された必要作付面積と、作付面積の実績とを比較したものである。必要作付面積は、「基本計画」における生産量の見通しを平年収量で割って求めた。

これによれば、1994、95年産では、作付面積の実績が、必要面積を約10万haも上回っている。その後、両者はほぼ一致するようになった。

以上のように食糧法施行前後において、持越在庫量の急増の要因の一つは、生産調整によって作付面積を十分に抑制できなかったことであった。すなわち、生産調整面積の設定自体が適切ではなかったため、たとえ、豊作ではなく、平年作であっても過剰が起きていた。

2. 流通数量の調整

1) 制度別流通の動向

米の過剰在庫は、計画流通米の在庫として発現する。表3は、計画流通米、および計画外流通米について、計画と実績をみたものである。計画外流通米の流通数量は、全体需給から計画流通米を差し引いて求めた。

計画流通米の出荷量の実績が、計画をつねに数十万tも下回っている。さらに、計画流通米の需要量

表2 「基本計画」から算出される稲の必要作付面積と実績面積
(単位：万t, kg, 万ha)

年度	年産	生産量計画 万t	平年収量 kg/10a	必要作付面積 万ha	作付面積実績 万ha	ギャップ 万ha
1995	1994	1,058	499	212.0	221.2	9.2
	96	1,010	501	201.6	211.8	10.2
	97	977	502	194.6	197.7	3.1
	98	987	504	195.8	195.3	-0.5
	99	898	507	177.1	180.1	3.0
2000	99	902	512	176.2	178.8	2.6
	01	919	518	177.4	177.0	-0.4
	02	894	518	172.6	170.6	-2.0
	03	900	522	172.4	168.8	-3.6

資料：農林水産省『作物統計』、同「米穀の需給及び価格の安定に関する基本計画」。

注：平年収量は水稻、実績面積は水陸稲の数値。

表3 「基本計画」における米需給の計画と実績（計画流通米・計画外流通米）（単位：万t）

米 穀 年 度 産			1995 1994	1996 1995	1997 1996	1998 1997	1999 1998	2000 1999	2001 2000	2002 2001	2003 2002
計 画 流 通 米	計 画	出 荷 需 要 量	738	698	610	600	559	560	534	520	477
			683	673	686	680	713	704	646	657	578
	実 績	出 荷 需 要 量	710	633	580	554	465	473	484	446	433
			551	543	563	622	622	627	521	535	…
	ギャ ップ	出 荷 需 要 量	▲ 28	▲ 65	▲ 30	▲ 46	▲ 94	▲ 87	▲ 50	▲ 74	▲ 44
			▲ 132	▲ 130	▲ 123	▲ 58	▲ 91	▲ 77	▲ 125	▲ 122	…
計 画 外 米	計 実 ギ ャ ッ プ	画 績 ブ	320	312	367	378	339	342	385	374	423
			451	442	452	448	431	445	465	460	456
			131	130	85	70	92	103	80	86	33

資料：農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本計画」。

注1：計画流通米の需要量＝持越在庫量－（期首在庫量＋計画流通米集荷量＋外国産米）。

2：計画外流通米の流通量＝生産量－計画流通米出荷量。

は、多くの年度で、実績が計画より100万t以上下回ることもあった。計画外流通米については、政府が立てた「基本計画」を大幅に上回って流通していた。計画外流通米の見通しは毎年度300万tであったのに対して、実績は400万t台を上回っている。

このように、計画外流通米の大量流通によって、計画流通米の集荷量が抑制されたが、集荷された計画流通米の売却・販売が不振であったことが在庫問題の原因の一つである。

2）制度別出回り

表4は、1994～2003年産について、全国における制度別出回り状況をみたものである。その特徴は、政府による政府米の買入れによって、自主流通米の出回り数量がほぼ一定に保たれていたことである。自主流通米の数量は400～450万t程度で推移している。1994年産は減反がもっとも緩和された年であり、総出回り数量は731万tにものぼった。そのため、政府米の買入数量は多く、205万tにもおよん

表4 全国における米穀の制度別出回り状況（水稻うるち米）（単位：千t）

年産	政府米	自主流通米	超過米	加工用米	その他	計
1994	2,050	4,565	52	344	302	7,313
95	1,657	4,269	9	214	206	6,356
96	1,156	4,332	—	177	211	5,875
97	1,192	4,044	—	179	202	5,616
98	293	3,957	—	220	193	4,663
99	449	3,864	—	222	250	4,785
2000	405	4,049	—	214	311	4,979
01	80	4,061	—	202	432	4,775
02	141	3,914	—	186	598	4,840
03	6	3,009	—	167	768	3,950

資料：食糧庁「米穀の品種別出回り状況」。

注）その他には、飼料用米、需要開発米、特別栽培米、計画外流通米を含む。

だ。その後、生産調整の強化によって出回り数量が減少したが、自主流通米として販売できる量を上回る米は、政府米として買入れられていた。生産量の過剰の下においては、政府買入れによる流通数量調整の果たした役割は大きい。

3．政府米・自主流通米の在庫

1）政府米の売却状況

政府米の売却面での問題点を検討したい。図2は政府米の売却状況をみたものである。ここでの特徴は、より古い政府米から売却され、その売却がほぼ終了するまでは、より新しい政府米があまり売却されないことである。

たとえば、1994年産米は、1998年度に多く売却されたが、この間、95年産米はあまり売却されず、96年産米はほとんど売却されていない。また、1995年産米は、99年度、2000年度に多く売却されたが、この間、96年産米はほとんど売却されていない。1996年産米が多く販売されるたのは、2001年度になってからである。

政府米の売却不振の要因の一つとして、古くなればなるほど品質が落ち、売却が困難になる中で、長期間保管し続けたことがあげられる。

2）自主流通米の県別在庫量と生産調整面積

旧食糧法下では自主流通米の持越在庫量と翌年度の作付面積とは、各産地段階では制度的には連動していなかった。改正食糧法下では、各産地が在庫を抱えた際には、翌年度の生産目標数量を減少させる方式での需給調整が想定されている。そこで各産地の在庫数量を生産調整面積との関係を検討してみた^{（注2）}。

図3は、代表的な生産県として、北海道、秋田県、

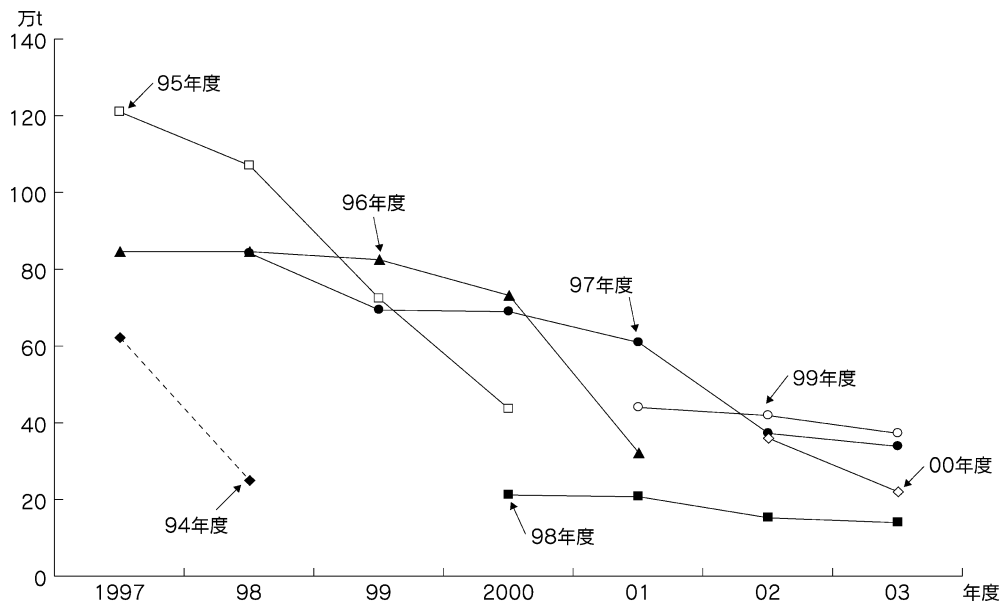


図2 政府米の持越在庫量の推移（主食用）

資料：米情報委員会『米の需給・価格動向に関する情報（資料編）』

第1回(1998.1), 第12回(1998.11), 第25回(1999.11), 第37回(2000.11), 第49回(2001.11), 第61回(2002.12), 第72回(2003.12)。

注1：各年10月末の数字である。ただし、1997、2002年度は11月末。

2：1994年度産米の98年度末の数値は資料にないが、『備蓄運営研究会報告』p.15の図から25万t程度とよみとった。

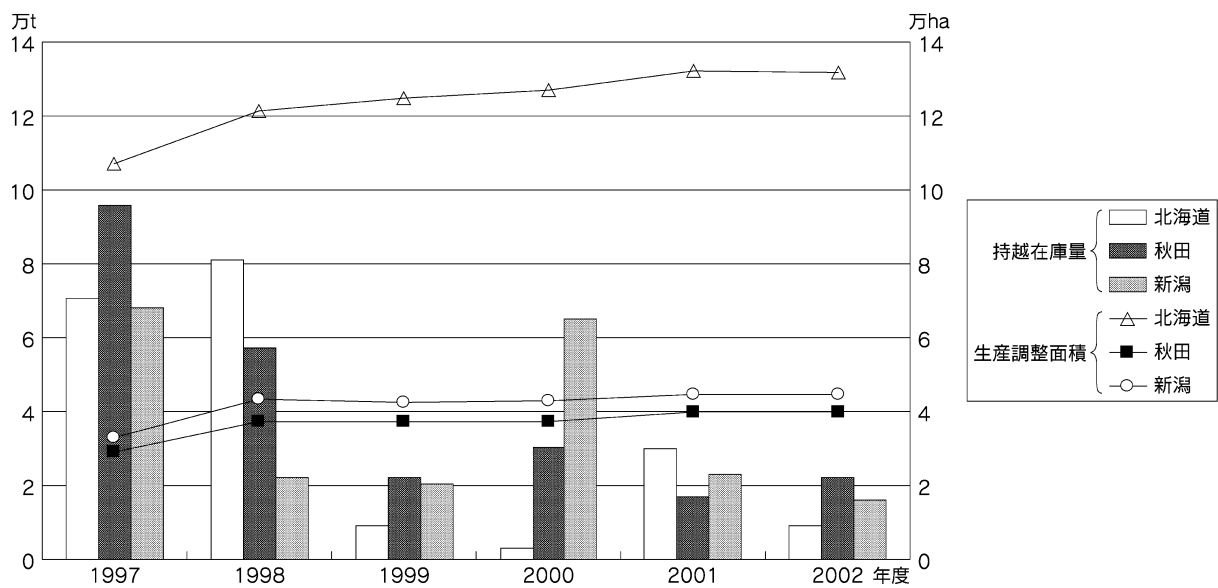


図3 自主流通米の持越在庫量と生産調整面積

資料：米情報委員会『米の需給・価格動向に関する情報（資料編）』

第12回(1998.11), 第25回(1999.11), 第37回(2000.11), 「第7回生産調整に関する研究会」(2002.6.28) 資料, 農林水産省『水田営農確立対策実績調査結果表』など。

新潟県について、自主流通米の年度末在庫と、生産調整面積の関連をみたものである。

1997年度末は、全国における在庫量がピークに達した。これをうけて、1998年度は各県とも生産調整

面積を増加させた。1997年度末に在庫量が多かった産地は秋田県で9万5,600tであったが、翌年度にかけての生産調整面積の増加は8,300haにとどまっている。1997年度から1998年度にかけて、

生産調整面積の増加がもっとも多かった産地は北海道であった。

1998 年度末の在庫量は、北海道が 8 万 1,000 t ともっとも多く、翌 99 年度にかけての減反面積の増加も北海道が 3,600 ha となっておりもっとも多い。

2000 年度においては、北海道米はほぼ完売したが、翌 01 年度にかけての生産調整面積の増加はもっとも多い。持越在庫量がもっとも多かったのは新潟県の 6 万 5,100 t であったが、生産調整面積の増加は 1,635 ha にとどまっている。北海道の生産調整面積が、需給調整な役割を果たしている。

このようにどの産地の持越在庫量が多いかは、その年度によって大きく変動する。これを生産調整で直接的に調整しようというのが米政策改革で想定される需給調整の方式であるが、過剰な在庫があれば水稲作付面積を大きく削減しなければならず、生産調整で流通数量を調整することは困難である。さらに、生産調整の効果が出るのは翌年度であり (t 年度末に過剰がでれば、t+1 年に減反、t+2 年の数量が抑制)、持越在庫と作付面積を連動させると、作付面積の大きな変動をもたらされることになり、産地の生産体制として安定しない。

おわりに

以上のように、食糧法下における持越在庫量の過剰は、①旧食糧法施行前後における生産調整面積が過小に設定され、稲作付面積が過大となったこと、②豊作が連続し、かつ需要量が計画を大きく下回った年度があったこと、③計画外流通米が大量に流通し、計画流通米の出荷が計画を下回ったのにもかかわらず、計画流通米の販売・売却が不振であったこと、といった複合的な要因で起きた。

こうした過剰の中で、政府は政府米の買入れによって、各産地の自主流通米の出回り数量をほぼ一定に保つように流通数量を調整したが、より古い政府米から売却するという方式をとり、過剰米処理を早い時期に行わなかったために、政府米の在庫量の過剰が長期化した。また、自主流通米の在庫量については、年度によって各産地の数量が大きく変動するが、全農による調整保管などによる全国的な調整によって、在庫量と生産調整面積は、直接的には、連動していなかった。

以上をふまえて、改正食糧法のもとでの需給調整のあり方を展望すると、以下の点が指摘できる。

第 1 に、改正食糧法で想定されているように、生産調整によって流通量をほぼ直接的に調整することは限界があるといわざるをえない。たしかに、作況

超過米のえさ米処理が仕組みられているが、これでは明らかに不十分である。「基本計画」の検討で明らかにしたように、需要量を正確に予測することは困難であるし、産地間競争の中で、どの産地がどれだけ持越在庫量を抱えるかは、その時々市場環境の中で大きく変化するからである。

第 2 に、政府による買入れ・売渡しは、単に備蓄の役割にとどめず、流通面での需給調整の機能をもつものとして、位置づけるべきである。自主流通米が中心とされた旧食糧法下においても、政府買入れによる流通数量調整の効果はきわめて大きかった。問題は、売却の方法であり、在庫が累積しないような早期のえさ米処理などが必要とされよう。

第 3 に、生産調整は過剰生産を数年間にわたって解消する需給方式として機能するものであるから、流通数量の調整といったいわば短期的なファインチューニングには、独自の調整・政策が必要である。その際、系統農協による全国的な調整の役割を欠かすことができない。

注

(注 1) 本論文では、1995 年 11 月に施行された食糧法を「旧食糧法」とよび、2004 年 4 月に施行されたものを「改正食糧法」とよぶ。

(注 2) 米の生産量と作付面積との関連については、10 当たり収量が 500 kg とすると、単純計算で、1 万 t の在庫が生じたら、翌年度には 2,000 ha の作付面積の削減が必要となる。

参考文献

- [1] 磯田宏「価格・所得政策からみた米政策改革——過剰と暴落の事前・事後対策の検証——」(農業問題研究学会『農業問題研究』第 58 号、2005 年 7 月)。
- [2] 梶井功「食糧管理制度と米需給」(梶井功編著『農産物過剰——その構造と需給調整の課題——』明文書房、1981 年)。
- [3] 佐伯尚美「スタートする新食糧法システム」(『農村と都市をむすぶ』No.628、2004 年 1 月号)。
- [4] 冬木勝仁「米政策改革下における需給調整の課題——米流通再編と需給調整——」(農業問題研究学会『農業問題研究』第 58 号、2005 年 7 月)。
- [5] 三島徳三「農産物需給調整の展開」(御園喜博ら編著『現代農産物市場論』あゆみ出版、1983 年)。
- [6] 三島徳三「最近の米需給状況と『ゆとりある需給計画』」(『農経論叢』41 集、1985 年)。